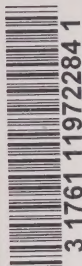


CA1
XC 11
-2010
P77



HOUSE OF COMMONS
CANADA

PUBLIC SERVICE PARTNERSHIPS: STRENGTHENING THE CANADIAN MODEL

Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development

**Dean Allison, MP
Chair**

DECEMBER 2010

40th PARLIAMENT, 3rd SESSION



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

**PUBLIC SERVICE PARTNERSHIPS:
STRENGTHENING THE CANADIAN MODEL**

**Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Development**

**Dean Allison, MP
Chair**



DECEMBER 2010

40th PARLIAMENT, 3rd SESSION

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

CHAIR

Dean Allison

VICE-CHAIRS

Bernard Patry

Jean Dorion

MEMBERS

Hon. Jim Abbott

Paul Dewar

James Lunney

Glen Douglas Pearson

Dave Van Kesteren

Johanne Deschamps

Peter Goldring

Deepak Obhrai

Hon. Bob Rae

CLERK OF THE COMMITTEE

Carmen DePape

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

James Lee, Analyst


Allison Goody, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

has the honour to present its

FOURTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the effectiveness and viability of public service partnerships between nations and has agreed to report the following:



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119722841>

TABLE OF CONTENTS

PUBLIC SERVICE PARTNERSHIPS: STRENGTHENING THE CANADIAN MODEL....	1
INTRODUCTION	1
LESSONS AND EXAMPLES	2
A. The Case of Mongolia	4
THE WAY FORWARD	5
THE COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS	7
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	9
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	11

PUBLIC SERVICE PARTNERSHIPS: STRENGTHENING THE CANADIAN MODEL

INTRODUCTION

Good governance, including the building of effective institutions and sound public sector management, is critical to a country's overall political and economic development. Kristina Wittfooth, a retired vice-president from the Canadian Bureau for International Education (CBIE), told the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development (hereafter the Committee) that "[g]ood governance is a foundational piece; you cannot be without that. Any sector—health or education, or energy, whatever—stands on good governance." She added a qualifying stipulation, which is that "[g]ood governance only happens if you have a good, competent, and professional civil service."¹ Canada has supported the development of good governance internationally for years, mainly through the work of the Canadian International Development Agency (CIDA), but also through the work of other public and non-governmental organizations.

Within this broader grouping of activities, one specific avenue of support related to the promotion of good governance has been longer-term Canadian cooperation working with countries to reform and strengthen their public service. Such work has been undertaken, for example, by the Public Service Commission (PSC) of Canada, whose president, Maria Barrados, told the Committee that the "Canadian model" of a public service is highly regarded internationally, and that she is often asked by other countries to share PSC expertise in this area. However, Ms. Barrados emphasized that the PSC has insufficient resources to meet the existing demand for this type of assistance. She therefore suggested to the Committee that Canada develop an approach to international public service partnerships which is less "ad hoc" than is currently the case. A more strategic approach would more effectively harness Canadian expertise in this area, and in particular the knowledge and experience of the significant number of retiring and retired Canadian public servants.²

The Committee held hearings on the topic of Public Service Partnerships in October and November 2010. While it has not studied this issue exhaustively, the Committee believes that international partnerships toward public service reforms are very valuable for both the partner countries and for Canada. Emerging cooperation between Canada and Mongolia, which was raised during the Committee's hearings, is a case in point. The Committee further believes that better coordination between stakeholders and the

1 *Evidence*, Meeting No. 33, November 4, 2010.

2 *Evidence*, Meeting No. 31, October 28, 2010.

exploration of new approaches and vehicles for carrying out this work could lead to sustainable and cost-effective results.

LESSONS AND EXAMPLES

As part of its overall support for public sector capacity building in developing countries, CIDA has funded projects designed and implemented by partner agencies for years. This has allowed a number of Canadian non-governmental organizations (NGOs) to develop relevant expertise working with public—and some private—sector partners in countries around the world. Several of these organizations testified before the Committee, explaining in detail the ways in which their organizations have helped others to carry out public service and related governance reforms in countries such as: the Ukraine (Canadian Bureau for International Education—CBIE); Peru, Bolivia and the Philippines (Canadian Executive Service Organization—CESO); and, Russia, China and countries in the Americas, including Cuba (the Centre for Trade Policy and Law—CTPL). While each of these NGOs emphasized their specific approach and experiences, several common best practices emerged during the Committee's meetings. These included the need for: clarity of purpose and principles; long-term commitment by both parties; an approach that is demand-driven and collaborative; and, alignment with Canadian government foreign policy priorities.³

Gale Lee of CESO underlined the value of using retired and semi-retired volunteers to carry out this work, arguing that “the partners and the clients really appreciate the fact that volunteers are not doing this for any personal gain.” She added that: “The working relationships that are developed are really important and are helped by the fact that they are volunteers and not consultants.”⁴ In fact, she explained that the model employed by CESO allows a great degree of flexibility for its volunteers in terms of project structure and length, which undoubtedly assists with recruitment. For his part, Phil Rourke of the CTPL highlighted the positive aspects of using current and former public sector practitioners in this area, as they are well-equipped to focus on applied work rather than solely theoretical issues.⁵

Beyond the work of the NGOs, a “quiet but important” role has also been played over the years by the Public Service Commission of Canada (PSC) in cooperation with a number of countries, specifically in the area of human resource management reform.⁶ Witnesses argued that such initiatives generate benefits for both the recipient partner

3 *Evidence*, Meeting No. 33, November 4, 2010; and *Evidence*, Meeting No. 34, November 16, 2010.

4 *Evidence*, Meeting No. 34, November 16, 2010.

5 *Ibid.*

6 David J. Holdsworth, “Sharing the Merit Principle: The Public Service Commission of Canada Abroad,” October 2006, <http://www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/rprt/holdsworth/index-eng.htm>.

country and for Canada. Larissa Bezo of the CBIE told the Committee that “building public service capacity is crucial to a country’s development and prosperity.”⁷ She also pointed out more specifically that “effective public service partnerships contribute to national self-sufficiency, not continued dependence.”⁸ In terms of benefits to Canada, former public service executive David Holdsworth argued in a 2006 paper commissioned by the PSC that “[n]etworks have been created across borders, the public service has learned global skills, and Canada has gained access to decision-makers at the highest levels.”⁹ At the same time, he underlined the need for realism when undertaking, designing and evaluating such assistance so as to ensure that it has a sustainable impact.¹⁰

The likelihood of sustainable impact is very much affected by Canada’s overall strategy, organizational mechanisms and available resources in this area. In her testimony before the Committee, PSC President Maria Barrados outlined successful work that her organization has carried out over the past two decades, both on its own and in cooperation with other governmental and non-governmental actors in countries such as South Africa, Ukraine and China. This has included, for example, the signing of Memoranda of Understanding (MOUs) with China over the last two decades, as well as input into the South Africa-Canada Program on Governance, which carried out various activities to assist the post-Apartheid government using the general model of “practitioners helping practitioners.”¹¹ While noting the value and positive results that can come from this work, Ms. Barrados also commented that Canada’s organizational mechanisms and strategy for delivering such assistance could be strengthened. She stated:

Our work at the PSC has always been supported in some way by government, but our work has been largely ad hoc. As well, the amount of time and effort that can be directed to these projects, both at the PSC and across the public service, is limited since very few special resources are dedicated to these projects. The demand for our expertise and assistance is greater than the resources available.¹²

Both the potential for and constraints on Canadian action in this area are illustrated by the case of Mongolia.

7 *Evidence*, Meeting No. 33, November 4, 2010.

8 *Ibid.*

9 David J. Holdsworth, “Sharing the Merit Principle: The Public Service Commission of Canada Abroad,” October 2006, <http://www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/rprt/holdsworth/index-eng.htm>.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 *Evidence*, Meeting No. 31, October 28, 2010. PSC work in South Africa and Ukraine was funded by the International Development Research Centre (IDRC) and CIDA respectively, while it carried out its work in China following consultation with the Department of Foreign Affairs.

A. The Case of Mongolia

The PSC signed an MOU with the Civil Service Council of Mongolia in September 2010, which was supported by both governments. However, the PSC has limited resources that it can dedicate to this work. As a result, it “will be drawing on the expertise of our colleagues across the Government of Canada to implement the MOU.” Given these realities, Ms. Barrados assessed that the work with “Mongolia would be a modest effort, unless it were turned into something more collaborative, involving volunteers and finding some method of garnering more funding, either from CIDA or some other organization.”¹³

These limitations exist alongside the Government of Mongolia’s stated commitment to civil service reforms, as well as its strong desire for Canadian cooperation in this field as illustrated in testimony heard by the Committee. For his part, Steve Saunders of the North America-Mongolia Business Council told the Committee that Mongolia has made significant strides over the last two decades from its previous standing as the poorest of Soviet satellites. He emphasized that the Government of Mongolia is self-aware, interested in best practices, and willing to quickly correct its mistakes.¹⁴ Phil Rourke of the Centre for Trade Policy and Law added that as a mineral-rich country that is landlocked between two regional powers—China and Russia—Mongolia is attempting to navigate its standing in the region and to manage its resources wisely, while capitalizing on the benefits of foreign investment from Canadian and other sources.¹⁵

Mongolia’s Minister of Mineral Resources and Energy, Dashdorj Zorigt, told the Committee that his country views Canada as a role model for Mongolia with respect to the management of its public sector, “not only because we share the similarities in climate as well as political values.” The primary connection is the fact that Mongolia can learn from the Canadian experience of effectively managing its abundant and valuable natural resources. In the Minister’s words: “[W]e believe that because of the natural resources we possess, the way that we can use these natural resources wisely depends solely on the structure and the system of governance we have.”¹⁶ He continued:

[W]ith the establishment of the values and principles of democracy in our society, we have to look very closely at the procedures and processes. Democracy is a process. When the public service is not efficient, there is a tendency towards an increase in corruption. When the public service is not efficient, there is a feeling among the wider public that the government and the state are looking not after the interests of the people, but after the interests of narrow segments of the society.¹⁷

13 Ibid.

14 Ibid.

15 *Evidence*, Meeting No. 34, November 16, 2010.

16 Ibid.

17 Ibid.

John Williams, a former member of Parliament and Chair of the Global Organization of Parliamentarians against Corruption (GOPAC), underlined the global challenge of corruption, and the antidote that a professional, effective, non-partisan and merit-based public service provides against it. Mr. Williams described the public service as “the glue that holds a country together.” In the case of Mongolia, he added:

[F]or Mongolia, as we know, there is the potential for a huge amount of resource wealth to come out of there. A lot of that is being developed by Canadians. I think we have a responsibility, Mr. Chair, to take our expertise — not just our mining expertise but our intellectual expertise and our capacity for good governance expertise — to Mongolia too. The resource wealth of Mongolia belongs to the people of Mongolia, not the government and not the people in power.

Through an active, well-educated, well-trained public service that can deliver the programs to the people of Mongolia, they will be much better served than just allowing mining companies to go in, take the wealth, leave some royalties behind for a few, and leave the country.¹⁸

In terms of specific issues, the Chairman of Mongolia's Civil Service Council, Dorjdamba Zumberellkham, told the Committee that Mongolia had recently sent a detailed proposal highlighting proposed areas of cooperation with the Canada's Public Service Commission. These include: general public service reform; technical advice and training on the merit-based principle; a code of conduct; the selection of senior and executive level public servants; and, the application of other relevant standards in the public service. He added: “The Civil Service Council of Mongolia would greatly appreciate the Parliament and the Government of Canada, as well as other relevant public institutions of Canada, in their support and assistance... We will work hard and in a timely manner to implement these objectives for the benefit of the two parties.”¹⁹

THE WAY FORWARD

PSC President Maria Barrados emphasized the need for Canada to improve on its current “ad hoc” approach to international partnerships in the area of public service reforms and to clarify a strategic approach. Cooperation in this area could utilize Canada's official network abroad to identify projects that have the potential for meaningful results. In addition, a more strategic approach would ensure that volunteers—retiring and retired Canadian public servants—would be matched more effectively with projects in countries where there is demand for Canadian expertise and where there are mutual interests in cooperation in this area. To facilitate this, inventories of potential volunteers would have to be developed and networks supported. Ms. Barrados told the Committee that:

18 *Evidence*, Meeting No. 31, October 28, 2010.

19 *Evidence*, Meeting No. 34, November 16, 2010.

There is a strong demand, and when there's strong demand and mutual interest on the part of the country, and you have a pool of volunteers, there must be some way to put them together. I think there's an opportunity here through things like networks and collaboration. Those are concepts, but you develop the inventories, and people can search the inventories.²⁰

Ms. Barrados also noted, however, that such collaboration and synergy does not necessarily require large-scale resources or government bureaucracy in order to be realized. She told the Committee that in her opinion, "there is an opportunity without getting a big bureaucracy... to do something less ad hoc, because there is a lot demand and... a lot can be accomplished."²¹ In terms of funding, while suggesting that the Government of Canada could provide a small amount of "seed money," she noted that funding may also be available from the World Bank or other donors, and recipient countries could also contribute as appropriate.²²

Mongolia's Ambassador to Canada, His Excellency Tundevdorj Zalaa-Uul, told Committee members that while the Government of Mongolia would work to assist with local costs, the presence of a large number of Canadian companies in that country—Canada is the second largest investor overall after China—meant that sponsorship arrangements might also be possible. Given the nature of this work, engagement with the private sector would have to be managed according to a transparent and responsible process.

Gale Lee of CESO agreed that recipient partners should share some of the local costs as a demonstration of their commitment. She also agreed that enhanced cooperation among Canadian organizations that are already carrying out such work would be valuable, noting that donor agencies such as CIDA increasingly favour the creation of consortiums of NGOs that can pursue common work. As she explained:

...I think there are synergies that can be built among Canadian organizations, where we can work together with our different strengths and support each other to come up with a greater whole. With that greater whole, we can provide the type of assistance that I think Mongolia needs. I don't think any one organization can do it on their own. We need to work together.

...

Currently we work in Haiti in a consortium with three other NGOs and we all have strengths in various areas. By putting us together, we become a synergistic whole where

20 *Evidence*, Meeting No. 31, October 28, 2010.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

we can provide much more organized and supportive assistance, which can produce better results, as opposed to working ad hoc.²³

For his part, Phil Rourke of the CTPL argued that despite its interest in international work, the PSC is limited in its ability to implement bilateral initiatives because it is not organized to do so; the PSC is designed to oversee the management and integrity of the Canadian public service and related hiring practices. According to Mr. Rourke, “[t]he solution is to have an outside organization run the project and bring those people in, through exchanges or secondments or different kinds of things, and have informal links with those agencies.” Noting that the bidding process for projects related to international development in Canada was very competitive, he added:

And who would be the potential organizers for that? There are a lot of public affairs schools at universities that do public sector reform and that could combine the practical experience of the commission with that of some of their academics, who probably go back and forth anyway. You could have a bid for that. I’m sure you would get five or six really interesting proposals on how to organize that and you would get them from across the country.²⁴

The Committee agrees that collaboration between the public sector, civil society and academia would be useful.

THE COMMITTEE’S RECOMMENDATIONS

Having considered the issue of public service partnerships between nations—including the lessons of the past, the challenges of the present and potential future mechanisms—the Committee believes that such cooperation is beneficial. It is also of the opinion that the Government of Canada can take action to strengthen and bring greater coherence to the Canadian model. Therefore, the Committee recommends:

That the Government of Canada:

- **Encourage and facilitate the establishment and maintenance of a network and/or roster of retiring and retired public servants interested in such work;**
- **Encourage and facilitate the exploration of new and innovative approaches to and vehicles for delivering assistance targeting public sector reforms that could involve partnerships between**

23 *Evidence*, Meeting No. 34, November 16, 2010.

24 *Ibid.*

government, non-governmental organizations, universities, the private sector, funds and foundations;

- **Make recommendations for projects in order to bring coordination to such a network; and**
- **Ensure that broader considerations and needs are taken into account so as not to limit its partnerships solely to countries where private Canadian interests are involved.**

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As an individual John G. Williams	2010/10/28	31
North America-Mongolia Business Council Steve Saunders, President, Headquarters Office		
Public Service Commission of Canada Maria Barrados, President		
As an individual Kristina Wittfooth, Vice-President (Retired), Canadian Bureau for International Education	2010/11/04	33
Canadian Bureau for International Education Larissa Bezo, Director, Ukraine Civil Service Human Resources Management Reform Project		
Canadian Executive Service Organization Gale Lee, Vice-President, International Services	2010/11/16	34
Centre for Trade Policy and Law Phil Rourke, Executive Director		
Civil Service Council of Mongolia Dorjdamba Zumberelkham, Head		
Embassy of Mongolia Amirlin Erdenebold, Attaché Tundevdorj Zalaa-Uul, Ambassador of Mongolia to Canada Solongo Zalaa-Uul, Personal Assistant, Office of the Ambassador		
Parliament of Mongolia Dashdorj Zorigt, Minister of Minerals and Energy		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 31, 33, 34 and 40) is tabled.

Respectfully submitted,

Dean Allison, MP
Chair

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 31, 33, 34 et 40) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Dean Allison, député

ANNEXE A

Liste des témoins

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>À titre personnel</p> <p>John G. Williams</p> <p>Conseil commercial Amérique du Nord-Mongolie</p> <p>Steve Saunders, président, Bureau du quartier général</p> <p>Commission de la fonction publique du Canada</p> <p>Maria Barrados, présidente</p> <p>À titre personnel</p> <p>Kristina Wittfooth, vice-présidente (à la retraite), Bureau canadien de l'éducation internationale</p> <p>Bureau canadien de l'éducation internationale</p> <p>Larissa Bezo, directrice, Projet de réforme de la gestion des ressources humaines de la Fonction publique ukrainienne</p> <p>Service d'assistance canadienne aux organismes</p> <p>Gale Lee, vice-présidente, Services internationaux</p> <p>Centre des politiques commerciales et des lois</p> <p>Phil Rourke, directeur exécutif</p> <p>Conseil de la fonction publique de la Mongolie</p> <p>Dorjdamba Zumbeireilkham, chef</p> <p>Ambassade de Mongolie</p> <p>Amirlin Erdenebold, attaché</p> <p>Tundevdorj Zaliaa-Uul, ambassadeur de la Mongolie au Canada</p> <p>Solongo Zaliaa-Uul, adjointe particulière, Bureau de l'ambassadeur</p> <p>Parlement de la Mongolie</p> <p>Dashdorj Zorigt, ministre des minéraux et de l'énergie</p>	<p>2010/10/28</p> <p>2010/11/04</p> <p>2010/11/16</p>	<p>31</p> <p>33</p> <p>34</p>

Que le gouvernement du Canada :

- Encourage et facilite l'établissement et la tenue d'un réseau et/ou d'un bassin de fonctionnaires qui prennent leur retraite ou qui sont déjà à la retraite et qui sont intéressés par ce travail;
- Encourage et facilite l'examen de nouvelles approches novatrices et de moyens de fournir une aide pour la réforme du secteur public, dont l'établissement de partenariats entre le gouvernement, les organismes non-gouvernementaux, les milieux universitaires, le secteur privé, les fonds et les fondations;
- Formule des recommandations pour intégrer la coordination d'un tel réseau dans les projets;
- Veille à ce que les besoins et considérations plus vastes soient pris en compte de sorte que les partenariats ne se limitent pas exclusivement aux pays visés par des intérêts canadiens privés.

Ensemble, nous pourrions fournir le type d'aide dont la Mongolie a besoin à mon avis. Je ne crois pas qu'aucune organisation puisse fournir seule ce soutien.

Nous sommes actuellement en Haïti, dans le cadre d'un consortium avec trois autres ONG, chacune ayant ses points forts. Ensemble, nous formons un tout synergique capable de fournir un soutien beaucoup plus organisé et efficace, de produire de meilleurs résultats qu'en travaillant chacune de notre côté²³.

Phil Rourke du CDPC, a mentionné que malgré son intérêt envers les programmes internationaux, la CFP n'est pas organisée pour mettre en œuvre des initiatives bilatérales; son mandat est de superviser la gestion et l'intégrité de la fonction publique canadienne et ses pratiques d'embauche. Selon M. Rourke, « la solution, ce serait d'avoir une organisation externe qui dirige les projets et trouve le personnel pour les réaliser au moyen d'échanges, de détachements ou d'autres stratégies, et qui entretienne des rapports informels avec ces organismes ». Soulignant que le processus de soumission pour les projets de développement international au Canada était hautement compétitif, il a ajouté :

Et qui en seraient les organisateurs potentiels? Il y a dans les universités bien des écoles d'affaires publiques qui participent à la réforme du secteur public et qui pourraient combiner l'expérience pratique de la commission avec celle de leurs enseignants, lesquels font probablement le va-et-vient de l'une aux autres de toute façon. Vous pourriez lancer un appel d'intérêt. Je suis sûr que vous recevriez de tous les coins du pays cinq ou six propositions de solutions très intéressantes²⁴.

Le Comité convient de l'utilité de la collaboration entre le secteur public, la société civile et le milieu universitaire.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Dans son étude des partenariats entre nations au chapitre de la fonction publique — notamment les enseignements tirés de l'expérience, les défis actuels et les mécanismes éventuels —, le Comité en vient à la conclusion que cette coopération est profitable. Il est aussi d'avis que le gouvernement du Canada peut agir pour renforcer le modèle canadien et le rendre plus cohérent. En conséquence, le Comité recommande :

23
Témoignages, réunion n° 34, 16 novembre 2010.

24
Ibid.

Canada à l'étranger afin d'ébaucher des projets susceptibles de produire de bons résultats. Une approche plus stratégique permettrait en outre de veiller à ce que les bénévoles — des fonctionnaires canadiens qui prennent leur retraite ou qui sont déjà retraités — conviennent davantage aux projets où ils sont envoyés dans les pays qui demandent l'expertise du Canada et où l'intérêt envers la collaboration est mutuel. Pour faciliter les choses, il faudrait créer des bassins de volontaires et soutenir les réseaux. M^{me} Barrados a dit au Comité :

La demande est vive, et lorsqu'il y a une vive demande et un intérêt mutuel de la part du pays, et que vous avez un bassin de bénévoles, il doit y avoir moyen de mettre les deux choses ensemble. Je pense qu'il s'offre à nous ici une occasion de le faire grâce à des choses comme les réseaux et la collaboration. Ce sont des concepts, mais vous établissez les inventaires, et les gens peuvent y fouiller²⁰.

M^{me} Barrados a mentionné que cette collaboration et cette synergie ne requièrent pas nécessairement des ressources ou une bureaucratie gouvernementale considérables. À son avis, « [...] la possibilité est là, en l'absence d'une vaste bureaucratie [...] de faire quelque chose de moins ponctuel, car il existe une forte demande et j'estime que l'on peut accomplir beaucoup de choses²¹ ». Pour ce qui est du financement, tout en proposant que le gouvernement du Canada fournisse quelques « capitaux d'amorçage », M^{me} Barrados a laissé entendre que d'autres donateurs, comme la Banque mondiale, pourraient apporter une contribution et que les pays bénéficiaires pourraient eux-mêmes participer au besoin²².

L'ambassadeur de la Mongolie au Canada, son excellence Tundevdorj Zala-Uul, a déclaré qu'alors que le gouvernement de Mongolie tenterait de faire sa part pour payer les coûts locaux, la présence d'un grand nombre d'entreprises canadiennes dans le pays — le Canada étant le deuxième investisseur après la Chine — rend possibles les ententes de commandite. Compte tenu de la nature du travail, il faudrait gérer la participation du secteur privé de façon responsable et transparente.

Gale Lee, du SACO, a convenu que les partenaires bénéficiaires devraient assumer une part des coûts locaux comme preuve de leur engagement. Elle a aussi reconnu qu'il serait utile que les organismes canadiens chargés de mener à bien les travaux collaborent davantage, signalant que les organismes donateurs, dont l'ACDI, favorisent de plus en plus la création de consortiums d'ONG pour l'accomplissement de tâches communes. Elle a fourni l'explication suivante :

[...] Je pense qu'il est possible de créer des synergies entre organisations canadiennes, d'unir nos forces et de nous soutenir mutuellement pour former un tout plus fort.

20 Témoignages, réunion n° 31, 28 octobre 2010.

21 Ibid.

22 Ibid.

que le gouvernement et l'État s'occupent davantage des intérêts de certains segments de la société que des intérêts de l'ensemble de la population¹⁷.

John Williams, ancien député et président de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), a mentionné le défi planétaire que représente la corruption et a expliqué que le remède réside dans une fonction publique professionnelle, efficace, non partisane et fondée sur le principe du mérite. Selon lui, la fonction publique est « la colle qui unit le pays ». À propos de la Mongolie, il a déclaré :

En ce qui concerne la Mongolie, comme nous le savons, ce pays recèle un potentiel de richesse énorme du fait des ressources naturelles qu'il possède. Une part importante de cette activité est le fait de Canadiens. Je pense, monsieur le président, que nous avons pour responsabilité de livrer également à la Mongolie notre expertise—pas juste notre expertise minière, mais notre expertise intellectuelle et en matière de bonne gouvernance. Les riches ressources naturelles de la Mongolie appartiennent à la population mongole et non pas au gouvernement et à ceux qui détiennent le pouvoir. Grâce à une fonction publique active, instruite et bien formée capable de livrer les programmes au peuple mongol, le pays sera beaucoup mieux servi que s'il laisse tout simplement des sociétés minières y entrer, ressortir la richesse, laisser derrière quelques redevances pour certains, puis repartir¹⁸.

Le chef du Conseil de la fonction publique de la Mongolie, Dorjambaa Zumberelikhnam, a dit au Comité que la Mongolie venait tout juste de soumettre à la Commission de la fonction publique du Canada une proposition détaillée mettant en évidence les secteurs de coopération qui pourraient être envisagés pour l'avenir : réforme de la fonction publique; conseils techniques et formation sur le principe du mérite; code de conduite; sélection des hauts fonctionnaires et des gestionnaires; application d'autres normes pertinentes dans le domaine de la fonction publique. Il a ajouté : « Le Conseil de la fonction publique de la Mongolie sera très reconnaissant au Parlement et au gouvernement du Canada et aux autres institutions publiques canadiennes concernées pour leur aide. Nous travaillerons fort et au moment voulu pour atteindre ces objectifs pour les deux parties¹⁹. »

ÉTAPES SUIVANTES

M^{me} Maria Barrados, présidente de la CFP, a fait valoir que le Canada doit améliorer sa méthode actuelle qui consiste à conclure, de façon ponctuelle, des partenariats internationaux pour la réforme de la fonction publique, et adopter une approche stratégique claire. La coopération pourrait reposer sur le réseau officiel du

17 *Ibid.*

18 *Témoignages*, réunion n° 31, 28 octobre 2010.

19 *Témoignages*, réunion n° 34, 16 novembre 2010.

A. L'exemple de la Mongolie

En septembre 2010, la CFP a signé un protocole d'entente avec le Conseil de la fonction publique de la Mongolie, appuyé par les gouvernements des deux pays. Toutefois, la CFP dispose de ressources limitées pour mettre en œuvre ce protocole. À ce propos, M^{me} Barrados a déclaré : « nous mettrons à profit l'expertise de nos collègues dans l'ensemble du gouvernement du Canada pour mettre en œuvre le protocole d'entente ». Dans ce contexte, elle a ajouté que « [l']initiative en Mongolie serait un effort modeste, à moins que cela ne se transforme en quelque chose de plus coopératif, avec la participation de bénévoles et un mécanisme permettant de recueillir davantage de fonds, que ce soit auprès de l'ACDI ou d'une autre organisation¹³ ».

À ces limites s'ajoutent l'engagement exprès de la Mongolie envers la réforme de sa fonction publique, ainsi que son fort désir d'obtenir l'aide du Canada pour y parvenir, comme le démontre le témoignage présenté au Comité. Steve Saunders, du Conseil commercial Amérique du Nord-Mongolie, a déclaré au Comité que la Mongolie avait accompli des progrès considérables au cours des deux dernières décennies, alors qu'elle se classait au dernier rang des satellites soviétiques les plus pauvres. M. Saunders a mentionné que la Mongolie se connaît bien, qu'elle s'intéresse aux pratiques exemplaires et qu'elle est disposée à corriger les erreurs¹⁴. Selon Phil Rourke, du CDPC, la Mongolie, un pays riche en minéraux enclavé entre deux puissances régionales — la Chine et la Russie — s'efforce de se positionner dans la région et de gérer judicieusement ses ressources¹⁵. Canada

Le ministre des Minéraux et de l'Énergie de la Mongolie, Dashdorj Zorigt, a dit au Comité que son pays voit le Canada comme un exemple en ce qui a trait à la gestion de son secteur public « en raison non seulement des conditions climatiques similaires, mais [aussi] parce que [nous] chérissons les mêmes valeurs ». La Mongolie peut en effet apprendre de l'expérience canadienne en matière de gestion de ressources naturelles et abondantes et précieuses. Au dire du ministre : « nous avons des ressources naturelles croys que l'usage intelligent que nous en ferons repose uniquement sur la structure et le système de gouvernance en place¹⁶ ». Il a poursuivi en disant :

[...] nous croyons qu'il est impératif, avec la mise en place des valeurs et des principes démocratiques dans notre société, de maintenant nous attendre très attentivement aux procédures et aux processus. La démocratie est un processus. Lorsque la fonction publique est déficiente, la corruption a tendance à grimper et la population a l'impression

- 13 *Ibid.*
- 14 *Ibid.*
- 15 *Témoignages*, réunion n° 34, 16 novembre 2010.
- 16 *Ibid.*

7	Témoignages, réunion n° 33, 4 novembre 2010.
8	<i>Ibid.</i>
9	David J. Holdsworth, <i>La Commission de la fonction publique du Canada sur la scène internationale : Promouvoir le principe du mérite</i> , octobre 2006, http://www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/prtr/holdsworth/index-tra.htm .
10	<i>Ibid.</i>
11	<i>Ibid.</i>
12	Témoignages, réunion n° 31, 28 octobre 2010. Le travail de la CFP en Afrique du Sud et en Ukraine a été financé par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et l'ACDI respectivement. Les travaux menés en Chine faisaient suite à une consultation avec le ministère des Affaires étrangères.

L'exemple de la Mongolie illustre à la fois les possibilités et les contraintes de l'action canadienne dans ce domaine.

Notre travail à la CFP a toujours été soutenu, de quelque façon, par le gouvernement, mais ce travail a été fait principalement de façon ponctuelle. De plus, le temps et les efforts pouvant être consacrés à ces projets sont limités, tant à la CFP que dans le reste de la fonction publique, compte tenu du très petit nombre de ressources qui leur sont affectées. La demande à l'égard de notre expertise et de notre aide est supérieure aux ressources dont nous disposons¹².

pourraient être renforcés. Elle a déclaré :

Les possibilités d'obtention de résultats durables dépendent très largement de la stratégie globale du Canada, de ses mécanismes organisationnels et des ressources disponibles dans ce secteur. Dans son témoignage, la présidente de la CFP, Maria Barrados, a cité les réussites de son organisation, au cours des deux dernières décennies, obtenues par elle-même et en collaboration avec d'autres acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans des pays comme l'Afrique du Sud, l'Ukraine et la Chine. Elle a entre autres parlé de la signature d'un protocole d'entente avec la Chine, ainsi que de la participation de la CFP au Programme Afrique du Sud-Canada de bon gouvernement, lequel visait à aider le gouvernement post-apartheid grâce à la méthodologie générale d'« un professionnel aidant un professionnel¹¹ ». Tout en soulignant l'utilité et les résultats positifs de ces démarches, M^{me} Barrados a mentionné que la stratégie et les mécanismes organisationnels du Canada pour fournir cette assistance

moyens de la fonction publique est essentiel au développement et à la prospérité d'un pays⁷ ». Elle a expliqué que « [c]es partenariats efficaces favorisent l'autonomie des États au lieu de prolonger leur état de dépendance⁸ ». À propos des avantages pour le Canada, l'ancien haut-fonctionnaire David Holdsworth a écrit ce qui suit dans un article publié en 2006 à la demande de la CFP : « Des réseaux ont été créés à l'échelle internationale, la fonction publique a acquis des compétences générales et le Canada a eu accès aux décideurs et décideuses des échelons supérieurs⁹. » Parallèlement, il a souligné qu'il importe d'être réaliste au moment d'entreprendre, de concevoir et d'évaluer cette aide pour que les retombées soient durables¹⁰.

Dans son appui global au renforcement des capacités du secteur public dans les pays en développement, l'ACDI finance, depuis des années, des projets conçus et mis en œuvre par des organismes partenaires. Elle permet ainsi à plusieurs organismes non gouvernementaux (ONG) canadiens de développer une expertise pertinente par la collaboration avec des partenaires du secteur public — et certains organismes privés — à l'échelle mondiale. Plusieurs de ces ONG sont venus expliquer de façon détaillée au Comité comment ils avaient participé, en collaboration avec d'autres organisations, aux réformes de la gouvernance et de la fonction publique dans des pays tels que l'Ukraine (Bureau canadien de l'éducation internationale — BCEI), le Pérou, la Bolivie et les Philippines (Service d'assistance canadienne aux organismes — SACO), et la Russie, la Chine et certains pays d'Amérique, dont le Cuba (Centre de droit et de politique commerciale — CDP). Ces organismes ont fait état des expériences et des méthodes qui leur sont propres, mais le Comité a été en mesure de dégager plusieurs pratiques exemplaires communes, dont la nécessité de définir clairement le but et les principes; d'obtenir l'engagement à long terme des deux parties; d'adopter une approche collaborative, fondée sur la demande; et d'harmoniser les mesures prises avec les priorités en matière de politique étrangère du Canada³.

Gale Lee, du SACO, a souligné l'utilité des volontaires retraités ou semi-retraités pour ce travail, déclarant que « les partenaires et les clients aiment vraiment le fait que les volontaires ne font pas ce travail pour un gain personnel ». Elle a ajouté : « Les relations de travail qui sont tissées sont vraiment importantes et ces relations sont favorisées par le fait qu'il s'agit de volontaires et non de consultants⁴. » M^{me} Lee a expliqué que le modèle de la SACO offre une plus grande flexibilité aux volontaires en ce qui a trait à la structure et à la durée des projets, ce qui aide inévitablement au recrutement. Pour sa part, Phil Rourke, du CDP, a mis en évidence les aspects positifs du recours à des praticiens de l'administration publique actifs ou anciens, car ils sont bien outillés pour se concentrer sur l'aspect concret du travail plutôt que sur des questions purement théoriques⁵.

Outre les ONG, la Commission de la fonction publique (CFP) du Canada a joué un rôle « discret, mais important » au fil du temps, ayant collaboré avec nombre de pays dans le domaine de la réforme de la gestion des ressources humaines notamment⁶. Des témoins ont avancé que ces initiatives ont des retombées positives tant sur le pays bénéficiaire que sur le Canada. Selon Larissa Bezo, du BCEI, « le renforcement des

3 Témoignages, réunion n° 33, 4 novembre 2010, et Témoignages, réunion n° 34, 16 novembre 2010.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 David J. Holdsworth, *La Commission de la fonction publique du Canada sur la scène internationale : Promouvoir le principe du mérite*, octobre 2006, <http://www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/rprt/holdsworth/index-tra.htm>.

LES PARTENARIATS DE LA FONCTION PUBLIQUE : RENFORCER LE MODÈLE CANADIEN

INTRODUCTION

La bonne gouvernance, y compris la mise en place d'institutions efficaces et la saine gestion du secteur public, est largement considérée comme essentielle au développement politique et économique global d'un pays. Kristina Wittfooth, vice-présidente à la retraite du Bureau canadien de l'éducation internationale (BCEI), a déclaré au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (ci-après appelé le Comité) que « [l]a saine gouvernance est à la base de tout. Elle est indispensable dans tous les secteurs : santé, éducation, énergie, etc. » en précisant que « la saine gouvernance n'est pas possible sans une fonction publique compétente et professionnelle¹ ». Le Canada appuie depuis longtemps l'instauration de saines pratiques de gouvernance dans le monde, principalement par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), mais aussi par l'intervention d'autres organismes publics et non gouvernementaux.

Dans ce vaste regroupement d'activités, l'un des mécanismes de soutien à la promotion de la saine gouvernance réside dans la coopération de longue date du Canada avec d'autres pays pour réformer et renforcer leur fonction publique. La Commission de la fonction publique (CCFP) du Canada participe à de telles initiatives. Sa présidente, Maria Barrados, a déclaré au Comité que le « modèle canadien » dans ce secteur est bien perçu à travers le monde et que les demandes adressées à la CFP pour bénéficier de son expertise sont nombreuses. M^{me} Barrados a toutefois insisté pour dire que les ressources de la CFP sont insuffisantes pour fournir ce type de soutien. Elle a recommandé que le Canada adopte une approche « moins ponctuelle » que celle d'aujourd'hui. Une approche plus stratégique permettrait d'exploiter plus efficacement le savoir-faire et l'expérience des nombreux fonctionnaires canadiens qui prennent leur retraite ou qui sont déjà retraités².

Le Comité a tenu des audiences sur les partenariats dans la fonction publique en octobre et en novembre 2010. Même s'il n'a pas étudié la question dans ses moindres détails, le Comité estime que les partenariats internationaux au profit des réformes de la fonction publique sont très utiles tant pour les pays bénéficiaires que pour le Canada. La récente collaboration entre le Canada et la Mongolie, dont il a été question durant les audiences, en est un bel exemple. De plus, le Comité juge qu'une meilleure coordination entre les intervenants et l'examen de nouvelles approches et mécanismes pourraient produire des résultats durables et rentables.

- 1 Témoignages, réunion n° 33, 4 novembre 2010.
- 2 Témoignages, réunion n° 31, 28 octobre 2010.

TABLE DES MATIÈRES

LES PARTENARIATS DE LA FONCTION PUBLIQUE : RENFORCER LE MODÈLE CANADIEN 1

LEÇONS ET EXEMPLES 2

 A. L'exemple de la Mongolie 4

 ÉTAPES SUIVANTES 5

 RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 7

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS 9

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 11

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'efficacité et rentabilité des partenariats entre nations au chapitre de la fonction publique et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Dean Allison

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Patry

Jean Dorian

MEMBRES

L'hon. Jim Abbott

Paul Dewar

James Lunney

Glen Douglas Pearson

Dave Van Kesteren

Johanne Deschamps
Peter Goldring
Deepak Obhrai
L'hon. Bob Rae

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Carmen DePape

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires
James Lee, analyste
Allison Goody, analyste

**LES PARTENARIATS DE LA FONCTION
PUBLIQUE : RENFORCER LE MODÈLE CANADIEN**

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du
développement international**

Le président

Dean Allison, député

DÉCEMBRE 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>



40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

DÉCEMBRE 2010

Dean Allison, député

Le président

Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du
développement international

LES PARTENARIATS DE LA FONCTION
PUBLIQUE : RENFORCER LE MODÈLE CANADIEN

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

